

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEDE PARLAMENTARIA¹

Por

MIGUEL PÉREZ-MONEO
Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona
Instituto de Derecho Parlamentario

miguelperezmonero@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional (2018)

RESUMEN: Ante una progresiva pérdida de confianza ciudadana en las instituciones representativas, ¿puede la introducción de mecanismos de participación ciudadana apoyados (o no) en las tecnologías de la información y de la comunicación contribuir a cerrar la brecha entre los Parlamentos y los representados? Aunque no sean la única respuesta al diagnóstico, ha de identificarse qué aportan las oportunidades - formalizadas en los reglamentos parlamentarios y derivadas de la práctica de las Asambleas legislativas - que se ofrecen al ciudadano para que tengan un mayor protagonismo en las funciones parlamentarias, principalmente en aquellas que subrayan el carácter representativo y la función expresiva de las Cámaras. Su uso efectivo por parte de ciudadanos y de los propios parlamentarios permitirán constatar si han respondido con el mismo entusiasmo que han puesto los Parlamentos a la hora de establecer dichos mecanismos. Nos tememos, no obstante, que sin una interiorización de la nueva cultura de la transparencia y de la comunicación, a la desconfianza se sumarán el cinismo y la desafección ciudadana.

PALABRAS CLAVE: Parlamentos autonómicos, Participación ciudadana, Procedimientos parlamentarios, Parlamento abierto.

SUMARIO: I. PRETEXTO Y CONTEXTO. - II. CAUTELAS: 1. Nuevas tecnologías. 2. Parlamentario individual. - III. PARLAMENTO ABIERTO: 1. Información y comunicación; 2. Participación. - IV. CONCLUSIONES. - V. BIBLIOGRAFÍA.

MECHANISMS OF CITIZENS' PARTICIPATION IN PARLIAMENT

ABSTRACT: Given the progressive loss of public trust in representative institutions, can the introduction of mechanisms of citizen participation - based (or not) on new technologies - contribute to closing the gap between Parliaments and those represented? Although they are not the only answer to the diagnosis, it is necessary to identify what the opportunities - formalized in the parliamentary regulations and derived from the practice of the Legislative Assemblies - bring to the citizen so that they have a greater role in the parliamentary functions, mainly in those that emphasize the representative character and expressive function of the Chambers. Their effective

¹ Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto I+D "Democracia y participación política: hacia una redefinición de la ciudadanía democrática" (DER2015-66324-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER.

use by citizens and the parliamentarians themselves will make it clear whether they have responded with the same enthusiasm that the parliaments have put in place when establishing such mechanisms. We fear, however, that without an internalization of the new culture of transparency and communication, the distrust will add cynicism and citizen disaffection.

KEYWORDS: Regional parliaments, Citizen participation, Parliamentary procedures, Open parliament.

Fecha de recepción: 04/10/2017

Fecha de aceptación: 15/01/2018

I. PRETEXTO Y CONTEXTO

El sistema político español, incluyendo los subsistemas autonómicos, descansa en el principio representativo desde el punto de vista democrático. Este se fundamenta, principalmente, en la participación de los ciudadanos en las elecciones regulares de los representantes políticos y en la actuación - sometida a responsabilidad política - de aquellos. Junto con la fórmula de la representación política, nuestra Constitución admite también la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, expresión que “podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho” (STC 199/1995, de 17 de julio, FJ 2), que se ha circunscrito a aquellos instrumentos en los que “la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía” (STC 119/1995, FJ 3): referéndum, concejo abierto e iniciativa legislativa popular.

No obstante, además de los descritos, existen previstos en nuestro ordenamiento jurídico otros títulos de participación democrática - no incluidos dentro del derecho fundamental de la participación política - que permiten a los ciudadanos individualmente considerados o en su condición de profesionales o agrupados por intereses sectoriales pronunciarse sobre numerosos aspectos de la vida pública. Son expresión de un “fenómeno participativo” y su eficacia jurídica viene determinada por la norma que los configure, por los procedimientos que los articulen.

En los últimos años se ha agudizado la crítica de que nuestro sistema representativo no articula correctamente los intereses ciudadanos, que se produce una separación entre ciudadanos y representantes, que nuestras instituciones satisfacen los intereses de los mercados antes que los intereses sociales, que existe una escasa participación de los ciudadanos en la política - a pesar del gran interés que demuestran por ella - y que

los partidos políticos tienen un excesivo peso². Sin necesidad de compartir todas estas críticas, puede convenirse en que quedan retos por delante para ampliar el espacio en que se mueve la actividad política del ciudadano³, a fin de implicar a los ciudadanos con el sistema, dotar de más poder a los ciudadanos frente a los políticos profesionales⁴, tanto en la toma de decisiones (deliberación y adopción de las mismas) como en el control del poder público⁵. La participación, objetivo básico del Estado (art. 9.2 CE) y de las Comunidades Autónomas, sirve a estos fines tanto como instrumento de legitimación de las decisiones que adoptan las instituciones públicas como de control de la actuación de los poderes públicos⁶.

Las instituciones, por tanto, han de adaptar su funcionamiento a la recepción y al procesamiento de esta participación ciudadana. La frustración de las aspiraciones de participar de una parte de la ciudadanía, bien por la ausencia de mecanismos para vehicular sus pretensiones, bien por la falta de efectividad de las vías que se les ofrecen, pueden generar un descontento que puede extenderse a la valoración del sistema político en su conjunto⁷, generando desafección política. Este estudio se plantea en el contexto de la crisis de legitimidad del moderno representativo actual, algo que entronca con la sempiterna fatiga del parlamentarismo que preconizó H. Kelsen⁸.

Parece natural girar la mirada al Parlamento al tratar el tema de la conexión ciudadana, pues es el lugar donde se produce la representación política, la discusión entre los distintos sectores políticos y se espera que dé una solución a los problemas que la ciudadanía plantee. El Parlamento, al que asumimos como eje central de nuestro sistema parlamentario, va perdiendo paulatinamente la confianza de la ciudadanía: en el

² A. RAMÍREZ NÁRDIZ, *Democracia participativa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2010, p. 115.

³ J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Cedecs, Barcelona, 2001, p. 25.

⁴ A. RAMÍREZ NÁRDIZ, “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, *Revista de Derecho Político*, 94, 2015, p. 186 y 212.

⁵ J. J. MORA MOLINA, *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 20.

⁶ M. R. PÉREZ ALBERDI, “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente”, *Revista de Derecho Político*, vol. 73, 2008, p. 184. Critica la idea que la participación ciudadana directa - al menos en el proceso de adopción de normas - incida en la legitimidad, sino en su calidad, E. EXPÓSITO GÓMEZ, “Calidad democrática en la producción normativa”, en J. TUDELA ARANDA, M. KÖLLING y F. REVIRIEGO PICÓN (eds.) *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 121.

⁷ J. BENÍTEZ PALMA, “Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9, 2015, p. 132.

⁸ J. M. CASTELLÀ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, p. 204; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, en M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ CASTELLS (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, p. 149.

barómetro del CIS, en una escala de 0 a 10, la confianza ha pasado de un 4,01 en 2010 a un 2,8 en abril de 2015, repuntando a un 3,79 en 2016⁹. Desde el punto de vista de la actuación individual de los representantes públicos, también se denuncia que únicamente la obediencia a unas normas internas o la disciplina de partido no es suficiente para legitimarla¹⁰. A falta de una conexión eficaz, los ciudadanos buscarán cauces alternativos de representación de sus intereses¹¹, alejados de la vía institucional. Una ciudadanía activa y con presencia en Internet reclama de las Cámaras parlamentarias que sean más participativas y abiertas a la sociedad, más dinámicas e interactivas¹².

Por estas razones, los Parlamentos han de explorar nuevas formas de participación ciudadana y de integración de la sociedad civil que tengan por objetivo estimular el diálogo con y dentro de las Asambleas legislativas, junto con hacer pedagogía del contenido de la tarea parlamentaria¹³. Y ello con el propósito de mantener el carácter representativo del Parlamento, su cercanía con la ciudadanía - y no solo con las "minorías intensas" que utilizan en exclusiva los cauces de participación¹⁴. Mi propuesta pasa por mantener el carácter representativo del Parlamento, lo que "significa que no haya divorcio entre Parlamento y sociedad, entre la actividad del Parlamento y la realidad social. (...) si el Parlamento se aísla de la sociedad a la que representa, pueden tratar de buscarse otros cauces alternativos de representación"¹⁵. En este sentido, se han ido incorporando nuevos instrumentos parlamentarios que propician que el ciudadano, tanto en su dimensión individual como en la asociativa, pueda tener un mayor protagonismo en las funciones parlamentarias. Así, crecen las propuestas para incrementar el espacio de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes más allá de las urnas.

No obstante, la participación de ciudadanos y entidades sociales en sede parlamentaria plantea un difícil equilibrio entre la legitimidad de los representantes y la eficacia de los mecanismos de participación. Máxime cuando estos tienen por objeto la

⁹ Postelectoral elecciones generales 2016, http://datos.cis.es/pdf/Es3145mar_A.pdf.

¹⁰ A. RAMÍREZ NÁRDIZ, "¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa", cit., p. 186 y 212.

¹¹ J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participacion politica en la Administracion Publica*, cit., p. 25.

¹² A. RAMÍREZ NÁRDIZ, *Democracia participativa*, cit., p. 115; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", cit., p. 145.

¹³ J. J. MORA MOLINA, *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, cit., p. 20.

¹⁴ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana", *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, p. 173 y 211.

¹⁵ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria", *Cuadernos de Derecho Público*, 18, 2003, p. 192.

participación de los ciudadanos en su calidad de afectados por una decisión concreta o agrupados en organizaciones de defensa de intereses sociales y, por lo tanto, no responden a un fenómeno general. El propósito de la introducción de mecanismos participativos en sede parlamentaria no es el de sustituir al Parlamento en la adopción de sus decisiones sino, eminentemente, abrir la fase deliberativa del Parlamento para que los ciudadanos colaboren¹⁶. En un sistema representativo, es la legitimidad o el valor de la investidura electoral la que sustenta la decisión¹⁷. De esta manera, las funciones parlamentarias ganarían visibilidad y se subrayaría la función deliberativa de las Asambleas legislativas, antes que las decisorias.

Desde esta lógica, me planteo estudiar los distintos mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria previstos en las asambleas autonómicas. Creo que puede darse un papel al ciudadano en los procedimientos parlamentarios - no sólo en el procedimiento legislativo - que puede ser diferente en fases distintas de dichos procedimientos: iniciativa, deliberación, adopción, ejecución o control¹⁸. Y ello porque cuando hablamos de participación, podemos diferenciar entre la participación en la toma de decisiones y la participación en la formulación de decisiones, pudiendo incluir, asimismo, entre los mecanismos de participación las prácticas de información ciudadana¹⁹. Por tanto, puede distinguirse entre instrumentos de información y comunicación, por un lado, y de participación o deliberación, por otro. En segundo lugar, también puede diferenciarse entre las vías institucionalizadas - previstas en el Reglamento parlamentario - y no institucionalizadas, no previstas en el Reglamento parlamentario correspondiente o no insertas en procedimientos parlamentarios específicos²⁰. Ante esta disyuntiva, sumo la necesidad de que “la democracia participativa genere modelos institucionalizados de participación”²¹, para asegurar la

¹⁶ J. M. CASTELLÀ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad”, cit., p. 204.

¹⁷ M. J. CORCHETE MARTÍN, “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”, *Estudios de Deusto*, vol. 63, 2, 2015, p. 100.

¹⁸ M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, en JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (ed.) *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*, Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, p. 30 y 31.

¹⁹ M. R. PÉREZ ALBERDI, “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente”, cit., p. 183.

²⁰ Hace un resumen en su ponencia X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, “Presentación dos novos instrumentos de participación no Parlamento de Galicia”, en JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (ed.) *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*², Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, p. 77 y ss. También J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, *Asamblea*, 35, 2016, p. 159.

²¹ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”,

efectividad de los mismos en los procedimientos parlamentarios. Además, las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son un buen campo de pruebas, por su tamaño reducido²² y su funcionamiento más ágil, como demuestra el hecho de que se modifican los reglamentos parlamentarios con cierta frecuencia.

¿Qué se pretende obtener con todo este cuadro dibujado? Sintetizando²³, lo siguiente:

1) Una mayor calidad de las normas parlamentarias y una mejor adecuación a la realidad de la actividad de las Cámaras, al disponer de una mejor información. No obstante, se ha de ser consciente de que también cabe que sólo se tengan en cuenta intereses sectoriales y que la presión de ciertos sectores condicione la legislación del país;

2) Un refuerzo de la legitimidad de la actuación parlamentaria, pues se incrementa la percepción social de que sus decisiones responden a lo demandado por la sociedad. Es obvio que esto depende de cómo esté articulada la participación social, pues la legitimidad del parlamento debe ser una legitimidad racional y no carismática y, por lo tanto, la participación debe tender hacia la deliberación (cualitativa) y no hacia la mera presencia o representación especular (cuantitativa);

3) Incrementar la transparencia de los procedimientos legislativos, garantizando la publicidad y la pluralidad.

4) Previsión de participación de quienes no son titulares del derecho constitucional de participación, bien por su nacionalidad, bien por su menor edad.

II. CAUTELAS

Dentro de las prevenciones que hemos de tener al tratar este tema, la **principal** reside en aquilatar en sus justos términos la función que están llamados a desempeñar los Parlamentos en nuestro sistema político²⁴ ya que son, principalmente, cajas de

cit., p. 147.

²² A. ELVIRA PERALES, "El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", *Teoría y realidad Constitucional*, 19, 2007, p. 312.

²³ M. CARRASCO DURÁN, "La participación social en el procedimiento legislativo", *Revista de Derecho Político*, 89, 2014, p. 178 y ss; J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»", cit., p. 152.

²⁴ J. GARCÍA MORILLO, "Mitos y realidades del parlamentarismo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 1991, p. 117 y ss.

resonancia de la pluralidad social²⁵. La crisis del Parlamento está relacionada con la reubicación de la institución, por la justificación de su existencia en un entorno cambiante que ha desdibujado las funciones que desarrolla y el papel que desempeña en el entramado de poderes que establece la Constitución²⁶. Así, “hemos de reconocer la desvirtuación de la toma de decisiones parlamentaria en el actual Estado de partidos (...) y la extraparlamentarización de la negociación”²⁷. Entre los mitos de la institución²⁸, que apuntan a una visión idealizada o poco realista de la misma, pueden destacarse tres:

- Los representantes se identifican con la nación y buscan el interés general. Más bien, parecen representar intereses sectoriales o parciales - lo cual es una limitación a la potencialidad que pudiera tener la participación ciudadana en sede parlamentaria - ya que la vida parlamentaria se ha convertido en la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar²⁹.

- La “soberanía parlamentaria”: el Parlamento es “sólo” un órgano del Estado. Y, al igual que el resto de los órganos constitucionales que podrían tener una legitimidad democrática propia, recibe sus funciones de la Constitución. Esto obliga a recalibrar expectativas, en función de una mejor delimitación del propósito del Parlamento democrático: representar la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la comunidad política.

- El mito de la ley, que expresa la voluntad general y que ha sido descabalgada como instrumento normativo, por la preponderancia en la elaboración - y contenido - de la norma que tiene el Ejecutivo. El Parlamento, no obstante, mantiene un espacio propio - reducido, aunque relevante - de discusión plural de los grandes principios.

Por lo tanto, si exigimos a la Cámara legislativa aquello que no nos puede dar, transformamos la ilusión ciudadana, la esperanza, en una mera ilusión, un espejismo. Por esta razón se ha planteado cuál debería ser el lugar más apropiado para que se produzca la comunicación con grupos sociales afectados por una iniciativa legislativa si

²⁵ M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, cit., p. 28 y 29.

²⁶ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, cit.

²⁷ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, cit., p. 194.

²⁸ M. PÉREZ-MONEO, “Unas Cortes a la búsqueda de su identidad. De 1812 a 2012”, en *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013, p. 380 y ss.

²⁹ J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Orbis, Barcelona, 1983, p. 383.

se quieren obtener modificaciones en la misma: si las Cámaras o el Ejecutivo³⁰. Del mismo modo, ha de constatarse que cada Asamblea parlamentaria tiene su propia realidad, marcada por un ámbito institucional específico³¹

La crítica a la democracia parlamentaria de Carl Schmitt³² argumentaba que el Parlamento no representaba todos los intereses de una sociedad heterogénea, sino únicamente los de la clase dominante. En este sentido, podría defenderse una mayor capacidad del Parlamento para expresar y concertar intereses concretos. Así, y encadenándolo al tercer motivo de crítica, que es que la ley no es expresión de una voluntad general, sino la imposición de los intereses de un grupo hegemónico sobre otro, debería potenciarse el papel del Parlamento de altavoz de intereses minoritarios y generar mecanismos para identificar intereses nuevos no representados en sede parlamentaria. En definitiva, hay que evitar que la democracia representativa sea el dominio total de la mayoría parlamentaria, sino incidir en el método propio de la democracia, que es el propio del relativismo.

La finalidad del Parlamento es, por tanto, conseguir la transacción y, de esta manera, que ningún sector social se sienta marginado de las decisiones estatales³³. Por un lado, se consigue a través de la mayor representatividad, reforzando la proporcionalidad electoral (no olvidando que ya hasta el gobierno tiene su propia legitimación representativa). Pero, de otro, lo hace a través de la dimensión racional³⁴, a su capacidad de atender a intereses inmediatos para trascenderlos a través de su integración y a las formas de llevar a cabo el trabajo parlamentario (razón por la que sigue siendo relevante el Parlamento frente a las exigencias de los *populistas* que defienden el recurso a los mecanismos de democracia directa para resolver las cuestiones que se les plantean). En este sentido, hay una labor realmente importante de jerarquización y filtrado de temas por los partidos políticos, dado que el Parlamento no puede atender a todas las exigencias sociales y han de reducirse las alternativas en litigio³⁵. Y aquí es donde los ciudadanos pueden tener un papel. Es decir, la legitimidad de las decisiones estatales no sólo depende de que los ciudadanos se hallen representados en el Parlamento (y,

³⁰ J. M. CASTELLÀ ANDREU, "Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad", cit., p. 210.

³¹ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, 2013, p. 66.

³² M. ARAGÓN REYES, "Estudio preliminar", en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1996, p. XIV.

³³ J. CAPO GIOL, *La institucionalización de las Cortes Generales*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, p. 45.

³⁴ *Ibid.*, p. 22 y 23.

³⁵ *Ibid.*, p. 46.

formalmente, “hayan participado en ellas”), sino porque ha habido un debate público de las demandas sociales y de las actuaciones estatales³⁶.

Si otros sujetos (gobierno, partidos, medios de comunicación social...) realizan materialmente las funciones propias del Parlamento, “¿para qué sirve un Parlamento?”³⁷. Habrá que reforzar las funciones de expresión, de educación y de información del Parlamento, de altavoz de los intereses sociales: “puede considerarse al Parlamento como un canal de información entre Estado y sociedad, que funciona en un doble sentido al expresar las demandas sociales y comunicar las decisiones estatales”³⁸.

En consecuencia, el Parlamento necesita fortalecer su legitimidad democrática, lo que presupone “la prevalencia de la tolerancia sobre el dogmatismo (...) y (...) la constante necesidad de revitalizar la representación, de vigorizar los debates parlamentarios, de mejorar, técnicamente, la legislación, de acentuar la función parlamentaria de control, al objeto de que no decrezca la importancia política del parlamento a los ojos de los ciudadanos”³⁹. Es la forma de dar respuesta a los problemas de cohesión y conflicto social⁴⁰.

En caso contrario, corremos el riesgo que el descontento con los mecanismos de participación política contribuya negativa - y peligrosamente - a la valoración del sistema político. Pero, para ello, hemos de ser realistas en las expectativas generadas en torno a los mecanismos participativos, pues no son instrumentos para la toma de decisiones y la sustitución de los parlamentarios, sino piezas de un procedimiento más complejo.

En **segundo lugar**, una apertura participativa requiere un cambio de actitud en todos los sujetos parlamentarios⁴¹, no la mera adopción de procedimientos o la adaptación de sus estructuras. Si se pretende conseguir un refuerzo de legitimidad en las decisiones adoptadas por las instituciones públicas más abiertas a la participación, no sólo han de producirse cambios formales o procedimentales, sino también cambio sustantivos, de actitud y de perspectiva⁴².

³⁶ *Ibid.*, p. 41.

³⁷ *Ibid.*, p. 40.

³⁸ *Ibid.*, p. 41.

³⁹ M. ARAGÓN REYES, “Estudio preliminar”, cit., p. XXI.

⁴⁰ J. CAPO GIOL, *La institucionalización de las Cortes Generales*, cit., p. 10.

⁴¹ S. CARRETERO SÁNCHEZ, “Democracia virtual y participación ciudadana en la legitimidad del poder político”, *Actualidad Administrativa*, 7, 2012, p. 4 de la versión electrónica; M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, cit., p. 32; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 147.

⁴² *Vid.* M. J. CORCHETE MARTÍN, “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”, cit., p. 84 y 90.

Lo anterior implica que han de asumirse naturalmente las tareas de comunicar, de dar respuesta a las iniciativas ciudadanas. En este sentido, las instituciones y sus órganos han de ser honestos y estar dispuestos a estar a la altura de las expectativas que generen en la población, han de comprometerse a ser receptivos. No es infrecuente que se hayan considerado los intentos de participación como meros trámites y hayan tenido, en consecuencia, escasa incidencia real en el contenido de la función parlamentaria⁴³. No basta únicamente con crear herramientas: hay que hacer un trabajo previo de pedagogía política, de explicación del funcionamiento de las instituciones y de sus limitaciones y de divulgación objetiva del marco regulatorio⁴⁴. Además, la profundización democrática no consiste únicamente en precisar técnicas para elaborar decisiones, sino que - en un sentido más amplio - debe permitir la realización más amplia de las potencialidades de los individuos. Por ello, no basta con una explosión de participación, sino que ha de ser exigente con los propios ciudadanos y requerirles una participación consistente, informada e influyente⁴⁵.

Por *último*, ha de tenerse en consideración que una democracia es un sistema complejo compuesto por distintas instituciones, procedimientos y elementos que se interrelacionan. Por lo tanto, una “profundización democrática” no debe limitarse a insertar parches de legitimación en unos cuantos procedimientos parlamentarios⁴⁶, sino que - en consonancia - deberían modificarse otros aspectos esenciales en el sistema democrático, como la vida interna de los partidos, el régimen electoral o el funcionamiento transparente de otras instituciones. Esto pasa por crear modelos institucionalizados de participación complementarios a la democracia representativa, que vengan a sumarse - que no a sustituir - a los mecanismos tradicionales de participación.

1. Nuevas tecnologías

La utilización de las tecnologías de la información y la comunicación puede crear un espacio de oportunidades para una integración activa de los ciudadanos, posibilitando la interacción entre ellos, brindando información y abriendo procesos de consulta pública y participación en los distintos procedimientos (parlamentarios)⁴⁷. Hay que integrar las

⁴³ J. M. CASTELLÀ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad”, cit., p. 211.

⁴⁴ J. BENÍTEZ PALMA, “Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal”, cit., p. 132.

⁴⁵ G. PASQUINO, *La democracia exigente*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 78 y 79.

⁴⁶ J. M. CASTELLÀ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad”, cit., p. 204; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 149.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 151.

posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías a la democracia representativa. Además, deben prestigiar y potenciar la imagen del Parlamento⁴⁸. Los Parlamentos deberían hacer uso de las tecnologías de la información y de la comunicación para acomodar los instrumentos de participación ciudadana que diseñen, de modo que la faciliten y, al mismo tiempo, al colocarlos en dicho escenario tecnológico se aprovechen de su contexto para influir en la construcción cultural de la participación⁴⁹. En cualquier caso, ha de tenerse claro que las herramientas tecnológicas son instrumentos y no fines en si mismos. Por lo tanto, al diseñar las estrategias y ponerlas en práctica se ha de mantener el objetivo firme de incrementar la transparencia informativa, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Entre las dificultades que se encuentran a la utilización de las nuevas tecnologías para vehicular los nuevos instrumentos participativos destaca la incoherencia entre la agilidad, la informalidad y la rapidez que estas preconizan y los modos y formas de actuar parlamentarios: un procedimiento estructurado y pausado⁵⁰ en el que, además, ahora hay que introducir otro trámite que lo puede ralentizar más⁵¹. Esta sería una buena ocasión para revisar los procedimientos parlamentarios y que ganasen en agilidad y rapidez sin perder precisión, que ganase en dinamismo, sin caer en el parlamentarismo espectáculo.

Por nuestra parte, lo que se pretende es explicar cómo los nuevos instrumentos participativos se cohonestan con lo que podríamos denominar “parlamento digital”. Partimos de la premisa de que los ciudadanos querrían estar más implicados, pero no saben cómo participar ni a quién dirigirse. El acceso a Internet puede ayudar a eliminar barreras que han actuado tradicionalmente en contra de la democracia (falta de tiempo, dificultades para acceder a la información,...). En este sentido, Internet reduce los costos para ofrecer y compartir información. Además permite fácilmente la retroacción, conocer las necesidades de los ciudadanos.

Las herramientas basadas en las TIC, al facilitar la transparencia (acceso a la información), la comunicación interna y con la sociedad (creando canales bidireccionales) y la participación, tendrán un papel protagonista en el fortalecimiento de la confianza y proximidad de la ciudadanía hacia el Parlamento. A que los ciudadanos se sientan representados por el Parlamento contribuirá, en parte, la capacidad de la

⁴⁸ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, cit., p. 204.

⁴⁹ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 148.

⁵⁰ M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, cit., p. 33.

⁵¹ J. M. CASTELLÀ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad”, cit., p. 209.

institución y de sus protagonistas de dar respuestas ágiles y rápidas a los problemas, vivencias e inquietudes de los ciudadanos. En cualquier caso, la tecnología trata de potenciar la función representativa, no de sustituirla por una tele-democracia trayendo la consola de votaciones al ordenador personal del ciudadano.

2. Parlamentario individual

Una reflexión no menor, y que merece la pena ser estudiada con detenimiento y, por lo tanto, tratada de forma autónoma en otro momento o lugar, es la del papel que han de tener los parlamentarios individuales en el cumplimiento de estos retos. No en vano, la introducción de nuevas tecnologías en la vida política apuntaba a una singularización de los representantes públicos dentro de las estructuras partidistas⁵². En cualquier caso, a día de hoy el trabajo parlamentario tiene un punto de voluntarismo y de no profesionalidad que sólo puede aportar debilidad democrática⁵³, por lo que un escenario de participación más exigente requerirá el incremento de medios materiales y personales⁵⁴. Reflexión que casa mal con la mediatizada denuncia de los privilegios de la clase parlamentaria y que indica que hace falta pedagogía sobre el papel del parlamentario individual en un Parlamento de grupos.

Para evitar que los ciudadanos perciban como superflua la existencia de los parlamentarios individuales - que pudieran ser sustituidos por un voto ponderado - ha de acentuarse el contacto entre ciudadanos y diputados, aprovechando las potencialidades de estos últimos y sus deseos de trabajar⁵⁵. Si un representante individual se adhiere a una iniciativa ciudadana, casa mal con la lógica participativa la sumisión de éste a la firma del portavoz del grupo. Así, la introducción de mecanismos de participación ciudadana puede dejar un margen de maniobra al diputado individual frente a su grupo.

III. EL PARLAMENTO ABIERTO

Yendo al grano, en el Parlamento, estas propuestas (democracia participativa y nuevas tecnologías de información y comunicación) se funden en la idea del “Parlamento abierto”, aquel que “comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos

⁵² J. BENÍTEZ PALMA, “Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal”, cit., p. 129.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, cit., p. 34.

⁵⁵ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, cit., p. 179 y 180.

y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política⁵⁶. El Parlamento abierto se basa en la transparencia, en la colaboración, en la participación y en la rendición de cuentas, con el objetivo de favorecer el control y fiscalización por parte de los ciudadanos y de recuperar la confianza de la ciudadanía en el Parlamento.

Como requisito previo, requiere una ciudadanía exigente, una sociedad civil fuerte y organizada en la que existan dinámicos movimientos sociales. Algunos autores asumen ya la existencia de esta *ciudadanía participativa*⁵⁷, que aspira a “co-legislar” o a “co-decidir”. Hay que ser honestos con los ciudadanos. Si se les ofrece mejores instrumentos para participar más eficazmente en la democracia, los ciudadanos los usarán. Pero si se les engaña haciéndoles creer que su actividad puede tener un impacto en algo y en realidad no lo tiene, a largo plazo se está haciendo daño a su espíritu cívico. Por ello, y un requisito previo más importante, deben existir una oposición y mayoría de gobierno dispuestas al diálogo, dispuestas a la máxima participación de los ciudadanos, para evitar que el Parlamento se convierta en sede de ratificación de decisiones extraparlamentarias⁵⁸. Las instituciones (incluyendo los partidos políticos, que han de prever estrategias de respuesta masiva ante la posibilidad de una mayor interpelación directa de los electores hacia sus elegidos) han de adaptar su funcionamiento a la recepción y el procesamiento de esta participación ciudadana (estructuras organizativas más flexibles, establecimiento de procedimientos de colaboración con la sociedad civil) y conlleva dotar a los parlamentarios individuales de los medios necesarios para que puedan ejercer sus funciones, dotándoles de mayor asistencia personal y material.

1. Información y comunicación

Una efectiva transparencia y la garantía del acceso a la información parlamentaria constituyen requisitos esenciales para que se produzca la participación ciudadana en las cámaras legislativas⁵⁹. En último término, una mayor información al ciudadano puede

⁵⁶ Definición colaborativa de Parlamento abierto que ha dado la red *novagob.org*, una comunidad digital para la innovación pública.

⁵⁷ J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, cit., p. 158.

⁵⁸ J. CAPO GIOL, *La institucionalización de las Cortes Generales*, cit., p. 47.

⁵⁹ J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, cit., p. 153.

contribuir a una mejora en las funciones clásicas del Parlamento y, entre ellas, el control de la acción del Gobierno: el tratamiento informatizado de la información hace posible un control hasta hace mucho tiempo impensable, por ejemplo sobre el control presupuestario. La información que han de ofrecer los Parlamentos a los ciudadanos es de dos tipos, principalmente. En primer lugar, la propia que genera la Cámara, a partir de las decisiones que toma y los debates que se llevan a cabo en su sede. En segundo, la que obtienen los representantes públicos de otras instituciones públicas.

Respecto del **primer tipo**, no deja de ser irónico que al Parlamento, que basa su autoridad en su actuación pública, sometida a “luz y taquígrafos”, le exijamos una mayor transparencia en su actuación⁶⁰. Precisamente, la nota que caracteriza al procedimiento parlamentario - y que explica su posición central en el sistema institucional - es la publicidad en la aprobación de normas, la confrontación pública de posiciones e intereses y la formulación de críticas y alternativas a las propuestas realizadas: “tal es el sentido de su carácter de órgano representativo de las distintas posiciones políticas existentes en el electorado”⁶¹.

La transparencia, no obstante, no viene referida únicamente a la posibilidad de acceder al contenido del desarrollo de las sesiones. Si bien la actividad parlamentaria siempre ha gozado de publicidad, ha carecido de una política de comunicación. La estrategia informativa clásica del parlamento no era bilateral, pues se limitaba a la publicación de Diarios de Sesiones y Boletines oficiales o, haciendo gala de modernidad, a la difusión de las sesiones parlamentarias. Ahora se propone considerar la “posible publicación accesible de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados”⁶². Publicación que se ha de extender también a las reuniones de los órganos de gobierno de las Cámaras, Mesa y Junta de Portavoces, que normalmente no se difunde⁶³. Además, las nuevas tecnologías permiten generar un nuevo modelo de comunicación e información que, además, es asequible económicamente.

De lo que se trata, entonces, es de maximizar la publicidad parlamentaria, convertir al Pleno en foro de expresión, de concertación si es posible, de intereses concretos afectados por las normas en discusión. Ha de intentar el Parlamento no ser desplazado por los medios de comunicación de masas como *agora*, como foro. Si ya ha quedado

⁶⁰ M. PÉREZ-MONEO, “El Parlamento 3.0”, cit., p. 32.

⁶¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, cit., p. 194.

⁶² X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, “La información y transparencia en los parlamentos españoles”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 28, 2015, p. 110.

⁶³ Comenta Sarmiento Méndez que, en la mayoría de los parlamentos, sólo se publican los acuerdos de la Mesa de la cámara que producen eficacia externa al propio órgano y que se da publicidad a las reuniones de la Junta de Portavoces a través de ruedas de prensa. *Ibid.*, p. 113.

fuera del foro parlamentario la toma de decisiones sobre asuntos cruciales, no podemos relegar a los platós televisivos la denuncia, el debate o la toma de posición sobre cuestiones políticas. Si el Parlamento ya no es decisivo, al menos debe ganar relevancia como órgano de publicidad⁶⁴, para acercarse a los ciudadanos. Para acercar a los ciudadanos.

¿Qué medios se ofrecen a los Parlamentos para esta tarea? Páginas web, canales parlamentarios de difusión de la actividad, jornadas de puertas abiertas, visitas a las Cámaras (tanto virtuales, como reales), utilización de las redes sociales...

- No previstas en el Reglamento, pero con gran visibilidad, la información institucional se ofrece a través de las páginas web de los Parlamentos autonómicos. Ofrecen información sobre la sede (ubicación, historia, patrimonio), como sobre las funciones de la institución. Igualmente, en las páginas web encuentran acomodo otros canales de difusión de la actividad parlamentaria, como los canales que retransmiten las sesiones públicas del Parlamento o ciertas redes sociales (youtube, flickr...). En un primer momento, las páginas web no constituían un canal bilateral de comunicación entre el cuidado y el Parlamento, sino que eran un portal de acceso a la sede parlamentaria, dando mayor importancia a la información sobre la estructura del órgano y la descripción de contenidos que a posibles herramientas de interactividad o al propio diseño de la página y a su facilidad de uso. Quizá los Reglamentos parlamentarios deberían contemplar unas líneas maestras claras en relación con la información que proporcionan estos instrumentos electrónicos⁶⁵, de manera que sirvan como herramientas para acceder a la actividad desarrollada por los parlamentarios individuales⁶⁶. Con los portales de transparencia, las páginas web evolucionan y dan un salto cualitativo, desarrollando elementos de interactividad. Combinando distintas aplicaciones informáticas, los sitios web del Parlamento pueden adquirir una “vida propia, más allá de su condición de boletín oficial digital”, y llegar a ser instrumentos vivos, ágiles, funcionales e informativos⁶⁷.

- Junto con las páginas web, destacan los servicios de suscripción a información periódica, como los que prevé el artículo 109.c) y f) del Reglamento

⁶⁴ P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, cit., p. 200.

⁶⁵ X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, “La información y transparencia en los parlamentos españoles”, cit., p. 114.

⁶⁶ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas”, cit., p. 86.

⁶⁷ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 152.

del Parlamento del País Vasco y están establecidos en las páginas web de los parlamentos de Galicia, Aragón, Asturias, La Rioja, Extremadura, Madrid y Castilla y León⁶⁸.

- Otro gran instrumento de comunicación entre ciudadanos y representantes públicos que no ha de desdeñarse es el correo electrónico. Sin embargo, los parlamentarios individuales - que tienen que hacer un esfuerzo por contestar todos los correos electrónicos que reciban - tienen una limitada capacidad de respuesta, pues tienen pocos medios disponibles y no cuentan con una organización a su servicio. Hace falta el establecimiento de protocolos de actuación por parte de los partidos políticos y los grupos parlamentarios para que esta vía sea realmente efectiva⁶⁹.

- La Cámara puede ser proactiva para favorecer el acceso a la información, disponiendo de una base de datos de entidades sociales a las que poder remitir los proyectos o iniciativas que se debatan en su seno, una labor publicitaria - sin duda - pero también pedagógica. Para procesar y hacer accesible la información al gran público, los parlamentos pueden colaborar con organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación⁷⁰, que son quienes han de realizar análisis en profundidad y controlar la actividad parlamentaria⁷¹.

Por lo que respecta al **segundo tipo** de información que han de ofrecer, se pide a los Parlamentos es que mantengan una conversación permanente con los ciudadanos, que cumplan una función informadora, que procesen y ofrezcan a los ciudadanos información fiable y creíble que pueda competir con la que dispensan los medios de comunicación,

⁶⁸ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana", cit., p. 207 y ss.

⁶⁹ J. BENÍTEZ PALMA, "Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal", cit., p. 130.

⁷⁰ Así, por ejemplo, reconoce la declaración institucional de adhesión del Parlamento de Andalucía a la declaración sobre transparencia parlamentaria, de 17 de diciembre de 2012, que las organizaciones de monitoreo parlamentario hacen más accesible la información parlamentaria, fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos al invitarlos a participar en procesos legislativos y fomentando la mejora de la rendición de cuentas. La declaración reconoce la necesidad de que los ciudadanos estén plenamente informados para realizar aportes a los temas examinados, por lo que el parlamento debe proveer al público análisis e información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos. Asimismo, el Parlamento se compromete a que el lenguaje técnico o jurídico no actúe como una barrera para los ciudadanos que buscan acceder a la información parlamentaria, desarrollando resúmenes en lenguaje claro y otras herramientas simples para hacer que la información parlamentaria sea disponible y comprensible para una amplia gama de ciudadanos con diversas realidades y experiencia.

⁷¹ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas", cit., p. 68; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", cit., p. 156.

partidos políticos y candidatos electorales. Actualmente, los medios de comunicación de masas están desplazando al Parlamento hasta el punto de que “los medios de comunicación pasan a ser el centro de la producción política y el Parlamento el lugar de formalización institucional de la política así suscitada”⁷².

Ha de hacer un esfuerzo, el Parlamento como institución, para procesar la sobreabundancia de información y depurar, separar y tratar la información que pone a disposición del ciudadano de una forma inteligible. Es decir, el Parlamento no ha de poner a disposición del público el mayor volumen de información que pueda, sino facilitar información de manera proactiva, “estructurada, en formatos accesibles y reutilizables, proporcionando elementos complementarios precios para su comprensión y procesamiento automatizado”⁷³.

Se exige, por tanto, a los Parlamentos que hagan un esfuerzo en procesar la información, de modo que la haga comprensible. Ello exigirá una transformación de los departamentos de comunicación de las Asambleas legislativas y la creación de unidades especializadas que “se encarguen de las funciones relativas a la gestión de publicidad activa del Parlamento, la tramitación de solicitudes de información, el impulso de los trámites internos de acceso y la garantía de la disponibilidad en la web de la información mediante un correcto mapa de la misma”⁷⁴.

Las páginas web deben ser centros de información pública y no herramientas promocionales. La inserción en los mismos de **Portales de transparencia** sirve, en este sentido, para garantizar la comunicación de las actividades parlamentarias y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y comprensibles para los ciudadanos.

Los portales de transparencia han sido introducidos a través de la reforma de los reglamentos parlamentarios ya que, a pesar de que el ámbito subjetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es muy generoso, la determinación de la extensión objetiva de las obligaciones contenidas en la ley viene a reubicar las expectativas generadas en un primer momento. Así, están exceptuadas del ámbito de la norma las actividades no sujetas a Derecho Administrativo de los Parlamentos estatal y autonómicos que deberían ser merecedoras de instrumentos normativos singulares (razón por la que la norma emplaza a una ulterior

⁷² P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, cit., p. 202.

⁷³ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 156.

⁷⁴ X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, “La información y transparencia en los parlamentos españoles”, cit., p. 129.

regulación en la norma básica de cada uno de ellos)⁷⁵. De esta manera, en aplicación de la ley de transparencia estatal, las asambleas legislativas autonómicas están obligadas únicamente en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (art. 2.1.f) Ley de Transparencia):

- Obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos: información institucional, organizativa y de planificación (funciones que desarrollan, normativa que les resulta de aplicación, estructura organizativa, instrumentos de planificación y evaluación de su grado de cumplimiento); información de relevancia jurídica, que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos; información de relevancia económica, presupuestaria y estadística (control de la gestión y utilización de los recursos públicos); información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso.

- Derecho de acceso a la información pública.

Por lo que respecta a las leyes autonómicas, y sin ánimo de exhaustividad, nos centraremos en tres casos. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía , pivota sobre la publicidad activa y el acceso a la información pública, apoyándose en las nuevas tecnologías para conseguir la ansiada transparencia. No obstante, las previsiones de la ley respetan la autonomía propia del Parlamento, reenviando, el art. 3.2 , al Reglamento parlamentario para regular estas cuestiones. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía - reformado en 2014 -acoge el Portal de Transparencia en su artículo 66 bis, después de reconocer un derecho de acceso a la información específico para los medios de comunicación social. No obstante, será la Mesa la que aprobará las normas precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública, lo que ha hecho en las Normas relativas al derecho de acceso a la información en el Parlamento de Andalucía, aprobadas en la Sesión de la Mesa del Parlamento de 25 de junio de 2014.

Por lo que respecta a Galicia, su Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y buen gobierno , se aplica al Parlamento en lo que está sujeto al derecho administrativo pero la norma que ha de regular la transparencia del Parlamento es el Reglamento de la Cámara. Este fue reformado en 2015 para incorporar elementos de transparencia, sin que - hasta la fecha - hayan sido desarrolladas por la Mesa las previsiones del Reglamento. El artículo 66 bis del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG) prevé el Portal de Transparencia como una herramienta a través de la cual los ciudadanos podrán

⁷⁵ J. M. DEL VALLE PASCUAL, "La ley de transparencia y los querulantes translúcidos", *Actualidad Administrativa*, 10, 2014.

obtener información de distinta clase, tanto la prevista en la legislación en materia de transparencia pública, así como la establecida en este Reglamento, que sería:

- La asistencia de los diputados a las diferentes sesiones parlamentarias y el sentido de su voto, información que se publicará al final de cada periodo de sesiones (art. 12.2 RPG)
- Las declaraciones de bienes (rentas, bienes y derechos de contenido económico, pasivo y cuota líquida pagada al IRPF) y actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad de los diputados, con las limitaciones pertinentes para salvaguardar la privacidad y seguridad de sus titulares (art. 15.5 RPG). En este punto, no queda claro si las resoluciones de Pleno en materia de incompatibilidades serán también públicas a través del Portal de Transparencia
- La contabilidad de los grupos parlamentarios por lo que se refiere a la subvención de la Cámara (art. 27.2 RPG)
- El informe sobre la ejecución del presupuesto de la Cámara que realiza la Mesa (art. 30.1.3º RPG)

Por último, la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), aprobada el 8 de julio de 2015, supuso la introducción de un nuevo Título VI (arts. 204-226 RPC) dedicado íntegramente a “la transparencia en la actividad parlamentaria”⁷⁶. Se trataba de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El instrumento fundamental del Parlamento abierto es el Portal de la Transparencia, regulado en el art. 205 RPC, un sistema integral de información en formato electrónico de toda la actividad parlamentaria que ha de permitir a todos los ciudadanos y organizaciones sociales acceder a la información y documentación parlamentarias de manera rápida y fácil.

Siguió a la reforma del Reglamento una modificación de los Estatutos de Régimen y Gobiernos interiores (ERGI) del Parlamento, que fueron el primer instrumento normativo aprobado por el Parlamento destinado a hacer posible la aplicación en el seno de la Cámara de la legislación sobre transparencia. Se incluyeron dos nuevos artículos en el ERGI (6 y 7) que se refieren al Portal de Transparencia y a las reglas del buen gobierno y del gobierno abierto en el ámbito parlamentario. Gracias a esto, y a pesar de que el proceso de implementación de todos los recursos necesarios para que las previsiones

⁷⁶ Sobre el tema, puede consultarse el *post* realizado por J. VINTRÓ CASTELLS, “El ciudadano en el Parlamento”, en M. PÉREZ-MONEO (ed.) *Participación autonómica en el ámbito autonómico. El caso de Cataluña*, Agenda pública, 2016..

normativas pudieran cumplirse debidamente, el Portal de Transparencia pudo entrar en funcionamiento en julio de 2015.

A través de los portales de transparencia, los Parlamentos pueden ser proactivos en la publicación de información completa, adecuada y detallada en lo referido a la institución (actividad, funcionamiento, composición) como en el conjunto de documentos empleados y generados en los procesos parlamentarios⁷⁷. Se espera que el Portal de Transparencia sea un punto de encuentro y difusión, una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

Además, junto a o integrado en el Portal de Transparencia pueden establecerse procedimientos que garanticen el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Como es obvio, lo ideal sería una herramienta que facilite al máximo la realización de las solicitudes.

El Parlamento de Andalucía ha considerado que el derecho a la información parlamentaria debe ser interpretado como derecho a conocer en su sentido más amplio, es decir, un “derecho de acceso a la información en lo que se refiere a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la Cámara” y no circunscrito, por tanto, a las actividades sujetas a Derecho administrativo.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Galicia no prevé un derecho específico de acceso a la información parlamentaria, pero sí que inserta en el Portal de Transparencia un mecanismo de solicitud de información adicional con fundamento en el derecho de acceso a la información de la ley estatal de transparencia.

En Cataluña, sobre la información que no hace referencia a la composición, organización y tramitaciones parlamentarias correspondientes a la legislatura vigente, no recogidas en el Portal de Transparencia, el Reglamento del Parlamento (arts. 209 a 2015) establece el derecho de las personas a acceder y que ha de facilitarse el ejercicio de este derecho mediante un sencillo formulario electrónico. La Mesa del Parlamento tendrá que regular las condiciones de ejercicio de este derecho. A la fecha de consulta

⁷⁷ La información parlamentaria que como mínimo debería estar sujeta a publicación en formatos abiertos, de acuerdo a los principios expuestos, sería la siguiente:

- Grupos parlamentarios, contando con una relación de miembros e iniciativas parlamentarias presentadas como tal grupo.
- Integrantes de los grupos parlamentarios, con información personal: nombre, apellidos, grupo, fecha de alta y de baja, en su caso, y una declaración de bienes y actividades en formato abierto, reutilizable y armonizado.
- Iniciativas parlamentarias, detallando para cada una su proceso completo de tramitación, contenido en texto completo, autoría así como la publicación datos concretos para tipos específicos de iniciativas tales como el resultado de votación, respuestas asociada a la pregunta, intervenciones.
- Cualquier otra información demandada por los ciudadanos relativa a las funciones desarrolladas por las cámaras.

de la página web del Parlament (septiembre de 2017), el Portal de la Transparencia todavía debía incorporar el formulario. No obstante, antes de la renovación de la página web del Parlamento, se había incorporado al área de Relaciones con los ciudadanos y la sociedad una aplicación llamada “Consultes al Parlament” y que permite atender las solicitudes de información de los ciudadanos relacionadas con las diversas funciones del Parlamento.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 212-215) regula un sistema de garantías propio del derecho de acceso a la información pública. Por lo que respecta al órgano de reclamación, el artículo 215.1 RPC establece que “el Parlamento ha de tener un órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública” y que se puede llegar a un convenio con la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso de la Información Pública derivado del artículo 29 de la Ley 19/2014, de transparencia, para otorgar a dicho órgano la competencia para resolver las reclamaciones de los ciudadanos contra las denegaciones del derecho de acceso acordadas por el Parlamento. En el caso del Parlamento de Galicia, dicho órgano sería el *Valedor do Pobo*.

La experiencia de los Portales de Transparencia no parece satisfacer las expectativas iniciales. Rubio y Gonzalo señalan cuatro posibles causas⁷⁸: 1) que el ciudadano no sabe qué puede pedir, si bien también podría ser que no sabe qué necesita pedir para obtener la información o reflexión que busca; 2) dificultades administrativas en el acceso a la información; 3) dificultades tecnológicas en el acceso al Portal electrónico; 4) desconfianza hacia la eficacia del sistema.

2. Participación

El Parlamento abierto, recordemos, trata de reconstruir la confianza social hacia la institución a través del establecimiento de una relación bidireccional con los ciudadanos. Por ello, hay que ser convincentes en que el objetivo de la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria no puede ser alterar las posiciones iniciales de los diputados - pues no sería realista - sino

- proponer alternativas a la opinión pública.
- completar y perfeccionar los proyectos presentados por el gobierno.
- dar visibilidad a los grupos de interés y opinión afectados por las políticas.

⁷⁸ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, cit., p. 155.

Es decir, utilizar el ámbito parlamentario - por su accesibilidad - para el conocimiento por parte de los ciudadanos de las posiciones que hagan valer los distintos sectores sociales que participen en su seno. En este sentido, las nuevas tecnologías, internet más concretamente, también facilitan la participación de los ciudadanos en el parlamento. Está claro, no obstante, que no se trata de sustituir la democracia representativa, sino ver de qué manera se pueden integrar en ésta mecanismos de participación que vayan más allá de lo simbólico⁷⁹. Y manteniendo en mente que el objetivo principal de estos mecanismos será dar visibilidad a intereses o nuevas ideas que los actores tradicionales no son capaces de transportar a la sede de representación y a sus promotores. Así, los parlamentos deben permitir a los ciudadanos incluir temas en la agenda pública, que representen sus preocupaciones inmediatas y que, por la razón que sea, los representantes políticos no han incorporado. Por otra parte, y teniendo en consideración que el monismo que se produce con la continuidad entre mayoría parlamentaria y gobierno ha desdibujado la función de control, no debe despreciarse el que si los temas planteados en el ejercicio de la función de control "se sustentan sobre un problema real, la mayoría se verá reforzada a presentar sus propias iniciativas sobre el asunto, éstas aceptables y aprobables" y serán, por lo tanto, efectivos⁸⁰.

Corchete Martín trata aspectos que deben estar presentes en procesos que favorecen la discusión pública en torno a decisiones importantes y que podrían extenderse a los mismos cuando se desarrollan a través de nuevas tecnologías⁸¹. Así, destaca que

- si el objetivo de dichos instrumentos es normalizar el diálogo con la sociedad y crear paulatinamente una cultura cívica y política de diálogo, dichos procesos han de adoptar un carácter permanente;

- cuando pretendan involucrar al ciudadano, como se propone en este trabajo, los procedimientos han de ser inclusivos. Ello no implica la participación de todos los sujetos, sino que la selección de los sujetos participantes - a través de sorteo, de un filtrado específico... - permita la representación de los diferentes intereses en juego.

- la apertura en exceso de dichos procedimientos a los grupos sociales organizados puede favorecer la representación de intereses fuertes y estructurados e invisibilizar los intereses individuales. A este respecto, toma como

⁷⁹ *Ibid.*, p. 161 y 162.

⁸⁰ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria", cit., p. 196.

⁸¹ M. J. CORCHETE MARTÍN, "La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas", cit., p. 94 y ss.

ejemplo la Ley 46/2013 de Debate público regional y promoción de la participación en la elaboración de políticas regionales de Toscana que evita atribuir a dichos grupos una presunción de representatividad a priori para dar absoluta prioridad a la presencia de los intereses individuales.

- finalmente, todo el procedimiento debe ser sometido a evaluaciones periódicas. En primer lugar, respecto de la inclusividad del procedimiento, para evitar la perpetuación de sesgos que arrinconen a determinados colectivos. Pero también respecto del seguimiento de la decisión adoptada con la participación ciudadana.

¿Qué cobertura jurídica tienen dichos instrumentos? Los nuevos Estatutos de Autonomía amplían los derechos políticos de los ciudadanos de sus respectivas Comunidades Autónomas incluyendo, en varios de ellos, un derecho a participar en la elaboración de las leyes directamente (derecho de los ciudadanos individualmente considerados) como por medio de entidades asociativas⁸². En un sentido muy amplio, y de nuevo a título ejemplificativo, para el caso de Cataluña, podrían entenderse amparados en el artículo 29.4 EAC, que reconoce el derecho de los ciudadanos de participación en el procedimiento de elaboración de las leyes, incorpora instrumentos de democracia participativa (comparecencias de organizaciones y grupos sociales en el procedimiento legislativo) y regula la presencia de representantes de la Comisión Promotora de una ILP en los órganos parlamentarios encargados de su tramitación. En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce en su art. 30 (realizando las pertinentes remisiones normativas en los arts. 111 y 113 EAA) un derecho de los ciudadanos - directamente o por medio de entidades asociativas - a promover y presentar iniciativas legislativas y a participar en la elaboración de las leyes. El segundo nivel de desarrollo lo constituyen bien las leyes de participación autonómicas, como es el caso de la Ley gallega 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y de participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, bien los reglamentos parlamentarios.

En los Parlamentos autonómicos pueden encontrarse experiencias de aplicación de diferentes instrumentos que permiten la innovación pública colaborativa y la creación de valor público, abriendo espacios para la involucración y participación de la ciudadanía y la cooperación entre ésta y los representantes políticos⁸³. Haremos mención a varios de ellos, centrándonos, principalmente, en los foros deliberativos y participativos.

⁸² M. R. PÉREZ ALBERDI, "Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente", cit., p. 196.

⁸³ Dentro de estos instrumentos no haremos mención a derechos de participación política *stricto*

Sin formalización en los reglamentos parlamentarios, las **páginas web** de las Asambleas legislativas buscan espacios para relacionarse con los ciudadanos, a través de buzones de sugerencias, por no mencionar la utilización de redes sociales⁸⁴. Las dos más conocidas tienen sus propias reglas de juego: *twitter* resulta insuficiente para potenciar el debate, aunque quizá no tanto para captar la atención de los parlamentarios; *facebook* ofrece una interacción más rica, pero más social, menos política. Existen otras iniciativas autónomas en la que los políticos escuchan y dan respuesta a preguntas formuladas por los ciudadanos y promovidas por la comunidad (*kuorum* y *osoigo*)⁸⁵. Redes sociales y webs corporativas permiten la comunicación directa, sin intermediarios, con el ciudadano. E, incluso, reforzar las relaciones de las comunidades sociales que los propios medios tecnológicos crean, de modo que puedan tener capacidad de acción e influencia sobre las políticas públicas⁸⁶. Sin criticar la presencia en las redes sociales, creo que el Parlamento no ha de renunciar a generar espacios propios.

Distintos Reglamentos parlamentarios, como el de Andalucía⁸⁷, Cataluña⁸⁸, Comunidad Valenciana⁸⁹, Extremadura⁹⁰ y Principado de Asturias⁹¹, han previsto las

sensu, como son la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Respecto de este último, no obstante, puede señalarse como la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y de participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho de petición de quienes ostenten la condición política de gallego, prevé la puesta en marcha de un mecanismo electrónico para la presentación en el Registro del Parlamento de peticiones dirigidas a la Cámara legislativa autonómica. Sobre la iniciativa legislativa popular en el Parlamento de Cataluña, con especial análisis de las posibilidades de participación de la Comisión promotora, puede consultarse P. GARCÍA MAJADO, "La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular", en M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ CASTELLS (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

⁸⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana", cit., p. 206.

⁸⁵ J. BENÍTEZ PALMA, "Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal", cit., p. 133.

⁸⁶ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas", cit., p. 84.

⁸⁷ El art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé la posibilidad de que se realicen comparecencias ante la Comisión de agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate. Han de ser representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto individual, si bien excepcionalmente podrían ser llamadas a comparecer personas a título individual.

⁸⁸ Art. 115 RPC, referidas a organizaciones y grupos sociales. Los arts. 197 y 198 del Reglamento prevén la comparecencia e intervención en plenos monográficos o extraordinarios de entidades y grupos sociales o de personalidades relevantes por su significación social.

⁸⁹ Art. 182 bis y 183 ter del Reglamento de *les Corts*, abierto a representantes legales de colectivos sociales y ciudadanos interesados por las iniciativas legislativas presentadas.

⁹⁰ Art. 164 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que habla de un "periodo informativo" en el que pueden proponerse comparecencias tanto de agentes sociales y organizaciones como de ciudadanos interesados en la regulación de que se trate.

⁹¹ Art. 67.1.f) RJGPA, que permite la comparecencia de personas o colectivos expertos o

comparecencias de ciudadanos y organizaciones sociales en el procedimiento legislativo y en comisiones de estudio. Son comparecencias de activistas sociales, no de ciudadanos *uti cives*, pero diferentes de las comparecencias de expertos en razón de la materia que se discuten en sede parlamentaria que no serían un ejemplo de participación ciudadana⁹².

El objeto de las mismas es que quienes participen informen y asesoren a los parlamentarios - y al resto de la ciudadanía, por extensión - respecto de la correspondencia entre los objetivos de la norma que se está discutiendo y la realidad social sobre la que incide⁹³. Las comparecencias "ciudadanas" en el procedimiento legislativo pueden enriquecer el debate, incrementando el nivel de legitimidad y eficacia del procedimiento legislativo⁹⁴. También para la Cámara tienen una utilidad dichas comparecencias, pues contribuye a que el Parlamento pulse los estados de la opinión pública⁹⁵. No obstante, también pueden utilizarse con intenciones dilatorias o añadirse a la audiencia ciudadana en la fase de elaboración de anteproyectos de ley en sede gubernativa, si bien no son exactamente iguales. En cualquier caso, en el Parlamento, al estar representadas las minorías, puede producirse un diálogo más abierto y plural. Además, el proceso participativo tendrá una mayor publicidad que el que se produce en sede gubernativa. Por último, refuerza la posición institucional del Parlamento.

Las comparecencias de ciudadanos y grupos representativos podrían extenderse, como señala Castellà⁹⁶, a otras funciones parlamentarias como, por ejemplo, la elección y nombramiento de cargos públicos.

Probablemente, junto con estas comparecencias a iniciativa de la Cámara (bien de la minoría, bien de la Comisión), podría preverse una vía para que las entidades cívicas puedan solicitar comparecer a fin de enriquecer el debate público⁹⁷, tal y como establece

interesados en los asuntos que se estén tratando en la Cámara. No están limitadas, por tanto, estas comparecencias al procedimiento legislativo, pues la previsión se hace en el apartado correspondiente al funcionamiento de las Comisiones y no al del procedimiento legislativo.

⁹² M. CARRASCO DURÁN, "La participación social en el procedimiento legislativo", cit., p. 177 y 178.

⁹³ J. M. CASTELLÀ ANDREU, "Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad", cit., p. 208.

⁹⁴ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas", cit., p. 162 y 163.

⁹⁵ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana", cit., p. 183 y ss.

⁹⁶ J. M. CASTELLÀ ANDREU, "Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad", cit., p. 212.

⁹⁷ J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»", cit., p. 162 y 163.

el art. 182 *ter* del Reglamento de *les Corts*, lo que, por otra parte, no implicaría más que la formalización de lo que ocurre en la realidad a través de vías indirectas o informales.

Otra forma de participación ciudadana en el procedimiento legislativo es a través de la **presentación de enmiendas**. La ciudadanía andaluces (art. 114bis RPA, reforma de 2014) y los ciudadanos valencianos (art. 113 bis Reglamento de *Les Corts*, reforma de 2015), a través de asociaciones representativas de sus intereses los primeros y también directamente los segundos, pueden presentar enmiendas al articulado a proposiciones y proyectos de ley (salvo a aquellos que versen sobre materias excluidas de iniciativa legislativa popular en el caso de Andalucía). Para que dichas enmiendas puedan tramitarse, deberán ser asumidas por algún Grupo Parlamentario mediante la presentación de un escrito en el Registro del Parlamento, que deberá hacer constar la autoría de estas. Este sería un nuevo caso de formalización de vías no institucionalizadas y existentes de participación ciudadana, como son los mecanismos informales de comunicación entre partidos y ciudadanos (o asociaciones de intereses) o de otras experiencias que reseñaremos a continuación, como los foros deliberativos.

Otro ejemplo de trámites parlamentarios abiertos a la iniciativa de los ciudadanos encontramos en la función de impulso de la acción del Gobierno. El artículo 16 de la Ley gallega 7/2015 prevé que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales o cualquier ciudadano con su firma y la de otros nueve podrá promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia. Al igual que ocurre con las enmiendas a iniciativa popular, pero con la diferencia de que han de recabar al menos 2.500 firmas, algún Grupo Parlamentario habrá de asumirlas para que pueda seguir su tramitación.

Parece sensato que en caso de que la ciudadanía haya participado en una toma de decisión parlamentaria, deberían preverse herramientas que pongan en relación la iniciativa parlamentaria aprobada con la medida efectiva adoptada por el ejecutivo para darle cumplimiento⁹⁸. Es decir, un procedimiento reglado que analice cómo el ejecutivo ha integrado en sus políticas los actos de orientación y dirección aprobados por el Parlamento.

Por lo que respecta a las **preguntas formuladas a iniciativa ciudadana**, no están previstas más que en unos pocos reglamentos parlamentarios autonómicos (Región de Murcia, Andalucía, Canarias y Galicia)⁹⁹. Su utilización ha sido escasa, insignificantes si las comparamos con las preguntas que formulan los parlamentarios -, a pesar de que su eficacia vaya más allá de la propia literalidad de la consulta, ya que sirven a los

⁹⁸ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", cit., p. 159.

⁹⁹ Vid. E. EXPÓSITO GÓMEZ, "La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español", *Oñati Socio-legal series*, vol. 7, 5, 2017, p. 1010.

diputados para conocer las inquietudes de sus conciudadanos y ayudarles a adoptar las medidas oportunas¹⁰⁰. Cuando se han presentado, versan sobre temas cercanos a los ciudadanos.

Probablemente, el hecho de que tengan que ser asumidas por los grupos parlamentarios o por diputados para tener eficacia, motiva que no se haya hecho un gran uso de las mismas¹⁰¹. No por falta de conocimiento, sino como consecuencia del análisis coste-beneficio que realiza el ciudadano.

Los **foros deliberativos y participativos** pueden ser verdaderos espacios de participación en los diferentes procedimientos parlamentarios, con un referente lejano en los debates públicos, siempre y cuando estén abiertos a los ciudadanos y, además, las Cámaras - a través de sus órganos de gobierno, pero también los grupos parlamentarios y diputados individuales - participen activamente¹⁰². En este sentido, se diferenciarían de las redes sociales, que movilizan y presionan, pero no mejoran el debate político¹⁰³.

Los objetivos son diversos¹⁰⁴. Por una parte, mejorar técnica y políticamente los textos normativos con la asunción por parte de diputados y Grupos parlamentarios de las aportaciones y comentarios realizados por la ciudadanía. Por otra, también sirven para pulsar la opinión de la ciudadanía. Por último, buscan que los ciudadanos puedan aportar, debatir, formular sugerencias, influir y conocer los resultados de la actuación parlamentaria en términos de igualdad¹⁰⁵.

Para estar orientados al éxito¹⁰⁶, deben generar una sensación de comunidad a partir de la implicación de diputados y órganos de dirección de la Cámara y un reconocimiento

¹⁰⁰ A. ELVIRA PERALES, "El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", cit., p. 320 y ss.

¹⁰¹ Aportan datos sobre la utilización de las preguntas de iniciativa ciudadana *Ibid.*, p. 320; J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»", cit., p. 166. Señalan que en Murcia se han presentado 15 en las últimas tres legislaturas; en Andalucía 80 en las últimas 7 legislaturas; en Canarias 198 en las últimas 4 legislaturas y en Galicia 2, en la última legislatura. En los tres primeros casos, la tendencia es decreciente.

¹⁰² R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", en M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ CASTELLS (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, p. 162.

¹⁰³ J. BENÍTEZ PALMA, "Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal", cit., p. 129.

¹⁰⁴ J. M. CASTELLÀ ANDREU, "Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad", cit., p. 209; J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, "La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»", cit., p. 169.

¹⁰⁵ R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", cit., p. 162 y 163.

¹⁰⁶ J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, "La participación ciudadana en los

de las aportaciones que hagan los ciudadanos en las debates que se tengan en el Pleno o en las Comisiones. Además, se debe hacer, por parte de la institución, un esfuerzo de comunicación tanto en la existencia del instrumento como en su utilización. No menos importante será una evaluación objetiva y realista de la experiencia, a partir de la cual rediseñar, reorientar o reforzar lo que haga falta.

Estos foros de participación pueden ser virtuales - en los que nos centraremos - o reales, como el que regula la Ley extremeña 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno abierto de Extremadura y desarrolla el art. 271 del reglamento de la Asamblea de Extremadura¹⁰⁷.

Dentro de las experiencias, destaca la plataforma de participación del Parlamento vasco "ADI" (aporta, debate, influye). Durante el tiempo que estuvo activa permitió el debate de varias propuestas legislativas: Proposición de Ley de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza (110 aportaciones), Proyecto de Ley de Adiciones (11 aportaciones); Proyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas (17 aportaciones); Proyecto de Ley Municipal (19 aportaciones), Proyecto de Ley de Juventud (24 aportaciones), Proyecto de Ley de lucha contra el dopaje en el deporte (44 aportaciones) y Proyecto de Ley de cambio climático (97 aportaciones). Los grupos parlamentarios recibían, antes del cierre del proceso de enmiendas, un informe con las aportaciones ciudadanas para que las pudieran tener en cuenta en el debate parlamentario. En la propia plataforma se ofrecía información de cómo se desarrollaba el proceso parlamentario para que los participantes pudiesen comprobar la influencia de sus aportaciones en la elaboración definitiva de la ley.

Tras experiencias similares se encuentran en las páginas web de los Parlamentos de Cataluña (Escó 136), Galicia (Lexisla con Nós), Cantabria, Canarias (Parlament@) y Navarra. Expondré algunas, de nuevo, a título ejemplificativo.

El Parlamento de Cataluña, sin base normativa, había puesto en práctica una experiencia piloto sobre participación electrónica de los ciudadanos en la elaboración de las leyes llamada "escó 136". Dicha experiencia permitía a los ciudadanos hacer aportaciones, comentarios y sugerencias sobre la tramitación de las leyes más importantes. La ley catalana en materia de transparencia - con dudoso respeto del principio de autonomía parlamentaria - animaba (Disposición adicional 5, apartado 2.a) al Parlamento a "actualizar y ampliar los procedimientos de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes, especialmente con la utilización de medios

procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento», cit., p. 169 y 170; R. RUBIO; M. Á. GONZALO, "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", cit., p. 164 y ss.

¹⁰⁷ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, "Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana", cit., p. 208.

electrónicos...”. Y el Parlamento respondió utilizando la figura del *Parlament obert* para dar cobertura a los espacios de participación y colaboración que permiten a los ciudadanos expresar opiniones, aportar documentos y propuestas de modificación de textos en vías de aprobación, con la obligación de evaluar regularmente el impacto que hayan tenido dichos espacios de participación y colaboración ciudadana. De esta manera, la reforma del Reglamento del Parlament de Catalunya operada en 2015 ha permitido regular el derecho estatutario de todos los ciudadanos a participar en el proceso de elaboración de las leyes autonómicas, aprovechando la oleada normativa sobre la transparencia en las instituciones públicas¹⁰⁸. Un reto queda por delante: el *Parlament obert* hace referencia a “las iniciativas parlamentarias en general” y a “cualquier tramitación parlamentaria”.

En el caso de Galicia, y con la misma voluntad de facilitar la participación ciudadana en sede parlamentaria, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y de participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, prevé la utilización de la iniciativa “Legisla con nosotros” puesta en marcha a iniciativa de la Presidencia y la Mesa de la Cámara, si bien regulada con mayores garantías. Es un instrumento que permite a la ciudadanía conocer y realizar aportaciones a los proyectos y proposiciones de ley que se están tramitando, de tal manera que, con pleno conocimiento tanto del texto del proyecto como de las enmiendas que los respectivos grupos parlamentarios presenten, puedan trasladar su opinión a los legisladores. A su vez, y para fomentar la trazabilidad de las propuestas ciudadanas, las aportaciones, opiniones y sugerencias que presenten los ciudadanos se entregarán a la ponencia encargada de elaborar el informe de ponencia para su estudio. La experiencia de esta iniciativa ha sido bastante reducida. Sin realizar un análisis más reposado, puede señalarse que a la fecha del cierre de este artículo (septiembre 2017) había 25 propuestas legislativas en marcha, de las cuales en 11 había intervenciones ciudadanas, que iban desde una solitaria opinión hasta las 172 en el caso del proyecto de ley de protección y bienestar de los animales de compañía.

La apreciación general, y compartida, es que estos instrumentos digitales de discusión han tenido un moderado (por no decir bajo) nivel de participación apreciados hasta la fecha¹⁰⁹.

¹⁰⁸J. VINTRÓ CASTELLS, “El ciudadano en el Parlamento”, cit.

¹⁰⁹P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, cit., p. 183; J. I. NAVARRO MÉNDEZ; V. J. NAVARRO MARCHANTE, “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, cit., p. 170.

IV. CONCLUSIONES

Nuestro sistema político debe explorar - y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas representan un óptimo banco de pruebas - distintos mecanismos para reconectar a los ciudadanos con las instituciones políticas. De esta manera, los instrumentos de participación ciudadana que las Cámaras parlamentarias ponen a disposición del ciudadano contribuyen a hacer su funcionamiento y la actividad de los parlamentarios individuales más transparentes y cercanas. Se corre el riesgo de dejarse tentar por el videoespectáculo, por la tentación del titular y de la frase brillante, en vez de por la profundidad y la participación en un diálogo con la ciudadanía. No obstante, esto no es algo que el Derecho pueda remediar, sino que la manera de combatirlo debe ser consecuencia del cambio de actitud que requiere una apuesta seria por los actores - institucionales y ciudadanos - por una democracia de mayor calidad.

Hay que pensar en la participación en sede parlamentaria de una forma global e incluir en la reflexión todos los procedimientos parlamentarios - no sólo el legislativo - y, sobre todo, hay que enfriar determinadas expectativas que puedan tener los ciudadanos de que tener un ordenador en su casa y un lector de DNI electrónico les va a permitir sustituir en la toma de decisiones a sus parlamentarios.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, M., "Estudio preliminar", en Sobre el parlamentarismo, Tecnos, Madrid, 1996, pp. IX-XXXVI.

BENÍTEZ PALMA, J., "Nuevas tecnologías, actividad parlamentaria y proximidad: una experiencia personal", Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.o 9, 2015, pp. 127-134.

CAPO GIOL, J., La institucionalización de las Cortes Generales, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983.

CARRASCO DURÁN, M., "La participación social en el procedimiento legislativo", Revisa de Derecho Político, n.o 89, 2014, pp. 175-204.

CARRETERO SÁNCHEZ, S., "Democracia virtual y participación ciudadana en la legitimidad del poder político", Actualidad Administrativa, n.o 7, 2012, pp. 1-22.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., "Democracia participativa en las instituciones representativas: Apertura del Parlamento a la sociedad", Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.o 5, 2013, p. 202.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública, Cedecs, Barcelona, 2001.

CORCHETE MARTÍN, M. J., “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”, *Estudios de Deusto*, vol. 63, n.o 2, 2015, pp. 81-109.

ELVIRA PERALES, A., “El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos”, *Teoría y realidad Constitucional*, n.o 19, 2007, pp. 311-327.

EXPÓSITO GÓMEZ, E., “Calidad democrática en la producción normativa”, en José Tudela Aranda, Mario Kölling, Fernando Reviriego Picón (eds.) *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 111-126.

EXPÓSITO GÓMEZ, E., “La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español”, *Oñati Socio-legal series*, vol. 7, n.o 5, 2017, pp. 993-1017.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.o 18, 2003, pp. 191-206.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Teoría y realidad constitucional*, n.o 36, 2015, pp. 171-216.

GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular”, en Miguel Pérez-Moneo, Joan Vitró Castells (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

GARCÍA MORILLO, J., “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.o 9, 1991, pp. 115-144.

MORA MOLINA, J. J., *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Tecnos, Madrid, 2013.

NAVARRO MÉNDEZ, J. I., “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.o 29, 2013, pp. 65-96.

NAVARRO MÉNDEZ, J. I.; NAVARRO MARCHANTE, V. J., “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la «fatiga del Parlamento»”, *Asamblea*, n.o 35, 2016, pp. 149-174.

PASQUINO, G., *La democracia exigente*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

PÉREZ-MONEO, M., “El Parlamento 3.0”, en José Julio Fernández Rodríguez (ed.) *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*, Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, pp. 26-43.

PÉREZ-MONEO, M., “Unas Cortes a la búsqueda de su identidad. De 1812 a 2012”, en *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013, pp. 375-409.

PÉREZ ALBERDI, M. R., "Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente", *Revista de Derecho Político*, vol. 73, 2008, pp. 181-205.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A., "¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa", *Revista de Derecho Político*, n.º 94, 2015, pp. 183-218.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2010.

RUBIO, R.; GONZALO, M. Á., "Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos abiertos?", en Miguel Pérez-Moneo, Joan Vintró Castells (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 145-179.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., "La información y transparencia en los parlamentos españoles", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 28, 2015, pp. 105-132.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., "Presentación dos novos instrumentos de participación no Parlamento de Galicia", en José Julio Fernández Rodríguez (ed.) *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*², Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, 2016.

SCHUMPETER, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Orbis, Barcelona, 1983.

DEL VALLE PASCUAL, J. M., "La ley de transparencia y los querulantes translúcidos", *Actualidad Administrativa*, n.º 10, 2014, pp. 1-11.

VINTRÓ CASTELLS, J., "El ciudadano en el Parlamento", en Miguel Pérez-Moneo (ed.) *Participación autonómica en el ámbito autonómico. El caso de Cataluña*, Agenda pública, 2016.